CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1956 de 2013

S/C

Comisión Especial de población y desarrollo social

ATLAS SOCIODEMOGRÁFICO Y DE LA DESIGUALDAD DEL URUGUAY

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 14 de noviembre de 2013

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Berta Sanseverino.

Miembros: Señoras Representantes Ana Lía Piñeyrúa y Mercedes Santalla y señores Representantes Pablo D. Abdala, Óscar Andrade, Julio Bango, Gustavo Cersósimo, Juan Manuel Garino Gruss, Felipe Michelini y Nicolás Pereira.

Delegado de Sector: Señor Representante Walter Campanella.

Asisten: Señora Representante Graciela Matiauda Espino y señor Representante Gustavo A. Espinosa.

Invitados: Señor Ministro de Desarrollo Social, economista Daniel Olesker y señora Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística, economista Laura Nalbarte, acompañados por la señora Directora de Coordinación Interdireccional del Ministerio de Desarrollo Social, Mariana Drago; señor Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES, politólogo Andrés Scagliola y señora Directora del Programa Nacional de Discapacidad del MIDES, doctora María José Bagnato.

═══════II═══════

SEÑORA PRESIDENTA (Sanseverino).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Población y Desarrollo Social tiene mucho gusto en recibir al señor Ministro de Desarrollo Social, economista Daniel Olesker; a la Directora de Coordinación Interdireccional, señora Mariana Drago; al Director Nacional de Políticas Sociales, politólogo Andrés Scagliola; a la Directora del Programa Nacional de Discapacidad, doctora María José Bagnato, y a la Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística, economista Laura Nalbarte.

Tenemos varias solicitudes de información, más que nada direccionadas hacia el Ministerio de Desarrollo Social. Una la realizó en setiembre la señora Diputada Piñeyrúa, sobre los resultados del Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay -que es el tema prioritario de esta reunión- y algunos temas coyunturales que habían surgido en su momento. Luego incorporamos un nuevo tema relacionado con el Sistema Nacional de Cuidados.

Para ir en orden, otorgaremos la palabra a la señora Diputada Piñeyrúa.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- Agradezco al señor Ministro de Desarrollo Social, a sus asesores y a la Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística por la cortesía de asistir nuevamente a esta Comisión para responder nuestras inquietudes.

La mayor parte de mis preguntas refiere a los resultados que arroja el Atlas Sociodemográfico, así que las formularé luego de la exposición de los invitados.

Me interesa mucho la medición multidimensional de la pobreza. El señor Ministro lo sabe, ya que hemos tenido algunos intercambios al respecto. Yo considero que el indicador que se construye solo en base a los ingresos no es suficiente para medir la inclusión social de las personas. Ese indicador tiene una carencia importante: a partir de 2008 se incluyó entre los ingresos de las personas la cuota mutual del Fonasa lo que, a mi juicio, desvirtúa los datos de la pobreza. Pero eso es aparte; ya hemos tenido una discusión con el señor Ministro sobre este tema. Lo que me parece importante es que haya una medición multidimensional de la pobreza.

Seguí con mucha atención el informe que refirió el señor Ministro en oportunidad de la interpelación del año pasado, que era un estudio multidimensional que se basó en la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social en México. A través de la consultoría del señor Fernando Cortés se pudo construir esa metodología en el Uruguay. Las conclusiones de ese estudio, que corresponde a 2006-2011, fueron incluidas en el Informe Económico Financiero del Poder Ejecutivo de la Rendición de Cuentas 2011, que fue aprobada en 2012.

La pregunta que me hice al leer el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay y este estudio multidimensional fue por qué se había cambiado la metodología. El estudio se basa en la metodología de la Coneval, que me parece bien interesante y muy construida. Leí el proceso por el cual se llegó a esta forma de medición de la pobreza en México y realmente fue todo un proceso de construcción bien interesante. En el estudio se atienden algunas variables coincidentes y otras no coincidentes con las del Atlas, que recoge la metodología de la Cepal de los ochenta. Por ejemplo, la educación se mide en ambas, pero con distintos criterios.

Dado que nos ha costado construir una medición multidimensional, me gustaría saber por qué se cambió la metodología: primero se siguió la de México -que me parece muy interesante porque fue bien pensada, muy discutida, con participación de técnicos de

ese país y del extranjero- y luego se fue a la medición basada en las Necesidades Básicas Insatisfechas, que es una metodología que divulgó la Cepal y que fue muy aplicada en nuestro continente.

SEÑOR BANGO.- Voy a abusar de la amabilidad de los visitantes. Como no vamos a entrar en el debate sobre la muldimensionalidad de la pobreza, mencionada por la señora Diputada Piñeyrúa, simplemente quiero dejar una constancia al respecto.

Creo que es un error seguir hablando de la multidimensionalidad de la pobreza, porque la pobreza es, efectivamente, una medida de ingresos. Si no llamamos a las cosas por su nombre, entramos en problemas de comparabilidad.

La pobreza está definida como una medida de ingresos a nivel de todo el continente, con distintas escalas en términos de lo que se tiene en cuenta a la hora de medir los ingresos. El desafío -muy relevante para las ciencias sociales y para las políticas públicas- es poder construir medidas multidimensionales que den cuenta de los procesos de exclusión social que son relevantes y que la medición o que el abatimiento de un indicador de pobreza no mide, no puede evaluar. El hecho de que una sociedad reduzca sus niveles de pobreza, es decir, que mejoren los niveles de ingreso de la población, no significa necesariamente un sustancial incremento de su calidad de vida. Por lo tanto, el desafío, tanto de las políticas públicas como de las ciencias sociales, es construir medidas más complejas que den cuenta de ello; podrán ser las Necesidades Básicas Insatisfechas, la exclusión, u otras. Pero hay que tener en cuenta la comparabilidad del uso de indicadores.

La línea de pobreza ha cambiado; el INE puede dar cuenta de ello. Ha tenido sucesivos cambios en 1994, en 2002, en 2007, pero la medición se hizo tomando como referencia el indicador de ingresos; es una medida unidimensional, que mide lo que mide y que no podemos pedir, sobre todo en el debate político, que mida lo que efectivamente no mide.

La construcción de medidas multidimensionales de la exclusión, de la calidad de vida, es absolutamente imperiosa, pero no construyamos la polisemia de la palabra "pobreza", porque estaríamos incurriendo en el error -por lo menos esa es nuestra posición- de decir a la gente que pobreza es todo, cuando todos sabemos que una cosa es que mejoren los ingresos de la población y otra es que mejore su calidad de vida. Ese es el desafío; eso es lo que tenemos que medir. Si pudiéramos lograr un consenso, no solo a nivel político, sino a nivel de las ciencias sociales, la opinión pública se vería favorecida y esclarecida en términos de los conceptos que nosotros estamos utilizando. No tengo duda de que lo hacemos para ilustrar mejor a la gente, pero tenemos la responsabilidad de no llamar de la misma manera a cualquier cosa.

Este es un debate que dejo pendiente. Hago la aclaración simplemente porque la Diputada Piñeyrúa se refirió al tema, pero como este no es el centro de la discusión de hoy, me pareció oportuno hacer este comentario y no trasladar el debate a nuestros invitados, a fin de no desviarlos del objetivo de la convocatoria, relativo, precisamente, a la medida multidimensional de las Necesidades Básicas Insatisfechas, que es una de las tantas medidas multidimensionales que existe de la situación, de la calidad de vida y el bienestar de nuestros ciudadanos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que ese es un debate que tendremos que dar después.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- No me gustaría que de la versión taquigráfica se desprendiera que manejo la terminología de manera errónea. Es un problema de definiciones.

Tengo aquí el informe que se hizo en base a los resultados de la Ley General de Desarrollo Social de México, en la que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que fue en lo que se inspiró el informe 2006- 2011 del Mides. Allí se habla de la pobreza en la visión multidimensional. El informe dice que el artículo 36 de la ley que crea el Coneval debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar al menos ocho indicadores. Y entre los ocho indicadores como dimensiones de la pobreza se refiere al ingreso, pero también al rezago educativo, a los servicios de salud, a la seguridad social, a los espacios de vivienda.

Entonces, es una cuestión de definiciones. No se trata de que yo esté manejando el concepto de pobreza en un sentido equivocado sino que hay distintas definiciones; puedo estar más cerca de la definición del señor Diputado Bango, pero, bueno, simplemente quería dejar esa constancia.

SEÑORA PRESIDENTA.- Luego de estas reflexiones iniciales, damos la palabra al señor Ministro de Desarrollo Social.

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- Buenos días.

Vamos a hacer una exposición sobre las necesidades básicas insatisfechas, que es el tema que nos convoca. También estaba previsto hacer referencia a los temas de cuidados y discapacidad, razón por la cual están presentes la doctora Bagnato y el politólogo Scagliola. De cualquier manera, si les parece bien, sobre todo para poder liberar a la economista Nalbarte, que no tiene por qué quedarse a escuchar lo relativo a discapacidad y cuidados, empezaremos por la presentación relativa a las necesidades básicas insatisfechas.

La idea es que la economista Nalbarte haga una presentación que luego yo complementaré, tratando de repasar los aspectos metodológicos y conceptuales, y algunos resultados que luego compartiremos en la presentación, además de responder a las preguntas que puedan surgir.

Debemos mencionar que nosotros actualizamos a 2012 la metodología Coneval, que se enfoca en los derechos y que no necesariamente está asociado al concepto de pobreza sino al de no cumplimiento de derechos según normas legales. De todos modos, también lo tenemos actualizado. Si no recuerdo mal, en el informe de Rendición de Cuentas ya vino actualizado a 2012 o estaban los datos del 2012 -no me acuerdo de memoria- ; de no ser así, nosotros tenemos los datos y podemos enviarlos; creo que no vale la pena que vengamos. En el informe se comprueba una nueva reducción en cuanto a la falta de acceso a derechos.

Si les parece, paso la palabra a la señora Directora del Instituto Nacional de Estadística para que comience con la presentación sobre el Atlas Sociodemográfico en su capítulo 1. Recordemos que el Atlas Sociodemográfico tiene cinco textos; el primero, refiere a las Necesidades Básicas Insatisfechas, y es el que vamos a exponer aquí.

SEÑORA NALBARTE.- Previo a la presentación, quiero hacer dos aclaraciones con respecto a lo que se estaba conversando anteriormente.

Sin lugar a dudas, el tema de la medición de la pobreza en sus aspectos multidimensionales es algo clave. Los INE o las oficinas de estadística de América Latina y el Caribe se están embarcando en esas discusiones al día de hoy.

Como mencionó la señora Diputada Piñeyrúa, existen ventajas y desventajas con respecto a la medición de la pobreza por el método del ingreso, y se quiere explorar la multidimensionalidad.

Con respecto a por qué se dejó o no de calcular, quiero hacer una precisión.

Los cálculos de Méjico fueron hechos por el Mides y no por el Instituto Nacional de Estadística. El Instituto plantea las cifras oficiales y está en un proceso de discusión para incorporar mediciones de pobreza multidimensional. Como vamos a ver en el análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas, es compleja la decisión para saber cuáles son las dimensiones a medir o cómo se agregan, si así debe ser. Por ejemplo, lo que sirve para Méjico no es aplicable. Si uno mira el índice de pobreza multidimensional del Banco Mundial, los niveles de pobreza para Uruguay son excesivamente bajos debido a que los umbrales que utiliza son para poder medir un promedio de los países, y no ello es aplicable a la realidad nacional. Entonces, hay que hacer un estudio. En Uruguay, la Academia y el INE están empezando a trabajar al respecto.

Existen estudios en la Academia y en el Mides, pero la idea es tratar de llegar a una medición que pueda entenderse y que contemple las dimensiones. En este caso, entramos en otras discusiones ya que pueden incluirse dimensiones -como el ejemplo que vamos a ver ahora- que tienen que ver con el espacio habitable, con el hacinamiento -parámetro que puede bajar-, y que no necesariamente están unidas a políticas económicas; puede ser que estén vinculadas a políticas económicas, pero también puede deberse a cuestiones de fecundidad o por políticas de vivienda. Si agregamos más dimensiones, habrá multicausalidad.

Por otra parte, la señora Diputada planteó la medición del ingreso y la inclusión del Fonasa. A mediados del mes pasado nos llegó un pedido de informes y estamos respondiéndolo; los técnicos ya lo hicieron; queremos revisarlo; les va a llegar la respuesta en breve.

En cuanto a la presentación, vamos a entregarles también una versión impresa del trabajo.

Como pueden ver, dice "Atlas de la desigualdad". Este es el fascículo 1º, que refiere a las Necesidades Básicas Insatisfechas; está por salir el estudio de los afrodescendientes, el de la fecundidad, el de género, migración, etcétera. La idea es hacer bloques temáticos.

Con respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas, en la discusión previa se planteó lo que tratan de medir. Algunos autores consideran ciertos métodos directos para la medición de la pobreza. En realidad, se trata de aproximaciones diferentes de lo que puede ser el bienestar. ¿Por qué hablamos de método directo? Porque se mide si se tienen o no determinadas características.

En 1985, la Dirección General de Estadística y Censos -hoy INE- definió las necesidades básicas como el conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos en una sociedad específica.

Cuando hablamos del método de la línea de pobreza, en realidad, se habla de un método indirecto porque se mide la capacidad para consumir; es otra forma de medir el bienestar. Se construye una canasta de bienes; actualmente, la canasta con que se mide la pobreza es de 2005 o 2006 y se actualiza por el IPC. Si los hogares están por encima de la canasta básica, no son considerados pobres.

(Interrupciones.- Diálogos)

——Aquí podemos ver la discusión que estábamos planteando. ¿Por qué algunos autores consideran que esto no es exactamente una medida de pobreza? Sucede que hay multidimensionalidad, pero se agregan otros aspectos que tienen que ver con qué

dimensiones se miden, qué umbrales se utilizan. Cuando uno dice que es un método directo, es claro: miramos si tiene o no acceso al saneamiento, si tiene o no años de educación. Este proceso de construcción de las NBI se hizo conjuntamente con el INE y tuvo participación la Academia, el Ministerio de Desarrollo Social, la OPP, el UPA; se trató de lograr cierto consenso. Estuvimos trabajando durante tres meses a los efectos de definir las dimensiones.

Como mencionaba la señora Diputada Piñeyrúa, hay dimensiones que si uno las ve a través de la literatura, pasan a través de los años. En 1985 se hizo la primera medición en Uruguay de las necesidades básicas insatisfechas, que se mantienen: la vivienda, el saneamiento, los servicios higiénicos, la electricidad, el hacinamiento. Esas cinco necesidades están presentes en mayor o menor medida, con algunos umbrales diferentes en los distintos censos y en las mediciones que se hicieron. Se agregaron otras en este censo, que llevaron una muy buena discusión. ¿Se está midiendo lo que consideramos necesario? ¿Cuál es el umbral? Una de ellas fue la educación. Como ven, en 1996 no estaba incluida la dimensión educación.

Cuando uno define las Necesidades Básicas Insatisfechas, si el hogar no tiene saneamiento, uno presume que todas las personas que lo habitan tienen esa necesidad básica insatisfecha. Sin embargo, con la educación, esa necesidad básica -insatisfecha o no- va asociada a la persona, que tiene o no educación. Se hizo una definición asociada al marco normativo vigente con los jóvenes. En esa instancia, participaron asesores en educación a los efectos de considerar o no esa dimensión.

Todo esto también implica umbrales.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas, si bien incorporan la multidimensionalidad -comparto que estamos viendo mejores aspectos que cuando uno mira en forma univariada por el ingreso-, también tienen las desventajas del dinamismo en el tiempo. ¿A qué me refiero? Hay necesidades que hoy no consideramos básicas que quizás en el censo de 2020 lo sean. Por ejemplo, me refiero a las telecomunicaciones. No hay nada considerado así. No sabemos qué pasaría, por ejemplo, en el año 2020 si un hogar no tiene acceso a Internet, no tiene computadora o no tiene teléfono celular. En la actualidad, no ocurre; entonces, tiene dinamismo en el tiempo.

Por otro lado, cuando se presenta, la discusión es cómo se agregan. ¿Se suman? Si vieron las presentaciones -ahora vamos a repasarlas- habrán observado que al menos tienen una Necesidad Básica Insatisfecha, y se vio que hay seis dimensiones de eso. Entonces, pregunto ¿es lo mismo tener una Necesidad Básica Insatisfecha en educación que en saneamiento? Por ejemplo, si uno analiza las personas que tienen carencia de saneamiento, se puede observar que tienen automóvil, elementos de confort, etcétera, pero en la zona donde viven no hay saneamiento y, si además se los considera por el nivel del ingreso, no son.

Esta es una de las discusiones y de las desventajas que, cuando se plantea qué estamos midiendo, hay que tener en cuenta. Se dice que hay un millón de personas que al menos tienen una necesidad; algunos comparten varias necesidades, pero otros pueden tener una como, por ejemplo, la del saneamiento.

A través del tiempo podrían cambiar los umbrales como, por ejemplo, en la dimensión educación. Se consideró que un hogar va a tener una Necesidad Básica Insatisfecha en educación si hay personas de entre 4 y 17 años de edad que, no habiendo terminado secundaria, no están asistiendo a un centro de enseñanza. ¿Por qué el rango de entre 4 y 17 años? Porque es obligatorio que terminen todo el ciclo secundario. En el año 1996 no se consideró, en el anterior se consideraba solamente

hasta el ciclo básico y ahora se hizo más restrictiva. Dentro de veinte años habrá que revisar si en realidad es eso o se tiene que fijar un nivel superior.

Cuando uno plantea estas mediciones, todas tienen sus ventajas y desventajas, y hay que tener ese cuidado en la comparación de los resultados, que es en lo que vamos a trabajar.

¿Qué dimensiones se presentaron? Vivienda decorosa que, en realidad, involucra tres dimensiones, tiene que ver con las condiciones del techo y de las paredes de la vivienda, con el hacinamiento y con tener un espacio para cocinar. Esta última dimensión se incorporó en este censo. Se discutió acerca de la necesidad de que un hogar tenga un ámbito donde sea seguro cocinar en función de aspectos de salubridad y de seguridad que hacen que pueda considerarse una Necesidad Básica Insatisfecha. Como todo, son decisiones metodológicas. Uno puede estar de acuerdo en algunos aspectos y en otros no, pero son las decisiones que se tomaron.

Otros elementos que se tomaron en cuenta fueron el abastecimiento de agua potable, los servicios sanitarios, la energía eléctrica, los artefactos básicos de confort y la educación. El abastecimiento de agua potable tiene que ver con el saneamiento; el servicio sanitario es la disponibilidad en el hogar de un baño de uso propio y la energía eléctrica se define sola. En cuanto a los artefactos básicos de confort, es una dimensión que no estaba incluida en el censo del año 1996, pero hoy sí está incluida, y considera tres componentes: tener freezer, calefón y la posibilidad de calefaccionar el hogar. En el año 1996 se incluyó, por primera vez, la calefacción.

Si uno mira los distintos estudios de las Necesidades Básicas Insatisfechas en América Latina, nota que la calefacción no se considera en esta dimensión, y es discutido por algunos profesionales qué se puede hacer desde el punto de vista de las políticas públicas y cómo se puede trabajar.

En la pantalla se puede ver gráficamente la asociación de las dimensiones de un censo a otro. Como decía, tenemos tres mediciones de las Necesidades Básicas Insatisfechas: una en el año 1985, que fue publicada en el año 1990, otra en el año 1996, que fue publicada en el año 2000 y la del año 2011, que fue publicada en el año 2013.

En el año 1996 no la hizo el INE sino la Universidad. Hay asociaciones directas de un censo a otro y en esos aspectos se debe ser cuidadoso en las comparaciones.

Vamos a mirar cifras globales y vamos a ver aquellas dimensiones que son comparables en cuanto a su medición y a su umbral.

En el mes de julio se presentaron estos resultados que podemos ver en la pantalla. Se presenta por hogares y por personas. El 33,8% de las personas tienen al menos una Necesidad Básica Insatisfecha, y el 66% de las personas tienen las Necesidades Básicas Satisfechas. Se puede advertir que no es homogéneo, que hay una cierta diferencia si la distribuimos por género: las mujeres tienen un 67,6% de Necesidades Básicas Satisfechas, mientras que los hombres un 64,7%.

Si miramos la cifra global, hay 1:050.000 personas que tienen Necesidades Básicas Insatisfechas. En el año 1996, esa cifra ascendía a 1:250.000 personas, con las precauciones que se deben tomar en la comparación. Hay que ver cómo se distribuyen. Por ejemplo, dice que el espacio habitable -esto está agregado en la transparencia; no figura en el material que tienen ustedes- es el 10,6%. Es decir que el 10,6% de las personas tendrían Necesidades Básicas Insatisfechas en los espacios habitables; esto es el hacinamiento. ¿Cómo se midió el hacinamiento? Si hay más de dos personas en los espacios para dormir.

En la parte de abajo de la imagen pueden ver que está la opción sobre si se calcula con tres personas, y cómo desciende el porcentaje de 10,6% a 3,8%. Ese es uno de los ejemplos para ver la sensibilidad que pueden llegar a tener los umbrales con los que uno trabaja y las definiciones. En el año 1985 se midió con dos y en el año 1996 con tres personas. Ahora se hizo más restrictivo.

Hay muchos lugares de América Latina en donde se está trabajando con tres personas, pero no en todos. Eso no es homogéneo; es una de las cosas para tener en cuenta cuando se hace la comparación y -como decía el señor Diputado Bango- en la que hay que trabajar. Cuando hablamos de armonizar nuestras estadísticas a nivel del Mercosur y la región, es uno de los aspectos a tener en cuenta. Sin embargo, la distribución no es homogénea, obviamente, dependiendo de las dimensiones. En lo que tiene que ver con la vivienda decorosa, el porcentaje mayor está explicado por el hacinamiento, lo que lleva a que la dimensión vivienda decorosa pase del 10,6% a 14,5%.

Las condiciones de la vivienda, es decir, los pisos y los techos están ubicados en un 0,7%, la energía y el agua potable están en niveles de 1% y 3,8% por personas. También lo podemos ver a nivel de hogares, pero mi idea es mostrar comparativamente algunos aspectos del año 1996 y del año 2011, para que luego siga hablando el señor Ministro.

Quiero resaltar algunos aspectos. Cuando vamos a comparar, si bien hay mediciones de los años 1985, 1996 y 2011, hay que ser cuidadosos, porque no todas las dimensiones están incluidas en todos los años y no todos los umbrales son iguales. Se podría preguntar ¿por qué no hacen todo igual en las tres mediciones? Para eso hay dos explicaciones. Por un lado, las mediciones no siempre están presentes en todos los censos. Por ejemplo, en este censo no estaba la pregunta referida a salud que figuraba en el del año 1996.

Por otro lado, puede haber dimensiones que se incorporan porque se consideran que son necesarias, como mencionaba en el caso de la educación.

También está el tema de los umbrales. Quizá, lo que en los años 1985 o 1996 era considerado como una Necesidad Básica Insatisfecha, en el Uruguay del año 2011 no lo es, y hay que ajustarlo. Entonces, si uno mira los umbrales con valores absolutos y los compara, son más restrictivos, pero porque lo que se pretende es tratar de analizar la situación al año 2011.

Hay cinco indicadores que podrían ser comparables de una medición a otra -en la pantalla pueden observar que falta uno, el de electricidad- pero que, desde el punto de vista de lo que medían y de cómo lo medían, son parecidos. Con respecto al hacinamiento, en el año 1996, el 12% que vemos en la gráfica está hablando de que hay más de dos personas. Pero para explicar por qué puede darse la baja hay multiplicidad de causas: mejora en la situación económica, cuestiones de fecundidad; algunos la pueden asociar a alguna política que se hizo desde los años ochenta o los noventa hasta hoy -un economista nos hablará de mejores condiciones de vida, planes de vivienda, etcétera- y otros la explicarán por cuestiones que no están asociadas a algo de eso, como por ejemplo los demógrafos.

¿Qué pasaría si uno tomara las dimensiones de 1996 sin la salud y calculara 2011? Este es un ejercicio que debe ser tomado con pinzas, porque no está la dimensión de la salud. Acá se está diciendo que si se consideran todas las dimensiones que se tomaron en cuenta en 1996 sin la salud, la CNBI -cantidad de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas- estaría en el orden del 26%.

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- Voy a complementar con algunas simulaciones que hemos hecho con la economista Nalbarte vinculadas ya no a lo comparable stricto sensu, sino a las cosas que se pueden comparar desincorporando las cuestiones que no están en los distintos censos. Quiero retomar la idea de que la comparación siempre tiene esta cuestión de las diferencias de necesidades y de umbrales. Por lo tanto, deberíamos concentrar nuestro esfuerzo en comparar 2011 con nosotros mismos. Si bien es verdad que la pobreza por ingresos y las pobrezas estructurales tienen ritmos distintos -uno es un indicador de corto plazo-, quiero reivindicar el concepto de pobreza por ingresos, para que no parezca que estamos en un proceso de cambio. La pobreza por ingresos mide cambios de corto plazo, y es muy importante para medirlos. La debilidad que tiene este concepto no es en el indicador, sino en cómo va acompañado eso de cambios en las estructuras. De hecho la pobreza por ingresos bajó en Uruguay por el impresionante aumento de salarios mínimos que hubo: teníamos más del 80% de los trabajadores de la construcción bajo la línea de la pobreza y hoy tenemos menos del 50%; pero nadie cree que un trabajador de la construcción hoy puede tener sus Necesidades Básicas Satisfechas, porque más allá de la mejora notable de ingreso que tuvo, no puede lograr desacumular los activos que no acumuló durante tantos años de empobrecimiento. Entonces, efectivamente, son dos cosas distintas, pero queremos reivindicar el concepto de pobreza por ingresos, porque es un concepto que mide cambios de corto plazo, que son muy importantes para el análisis de la política pública.

Por otra parte, es bueno recordar que la mayor exigencia de umbrales es una tradición de Uruguay. La línea de pobreza de Cepal para Uruguay da, en hogares, 6,3 y, en personas, 8,9. Si tomáramos la línea de pobreza de Cepal ya habríamos cumplido el objetivo del quinquenio, que era bajar un dígito la pobreza, pero nuestro nivel es mucho más exigente, sobre todo, en el componente no alimentario, porque la línea de pobreza alimentaria es relativamente similar. Un cambio en el componente no alimentario, en lugar de multiplicarlo por 2, se multiplica por 3,5 o 4 en la línea de pobreza. O sea que es una tradición ser exigentes con nuestros umbrales.

Hecha esta introducción, puedo mostrarles un cuadro que elimina el componente del confort, que es el cambio más novedoso en términos del cambio metodológico; porque muchos son cambios de umbral, de definición o de eliminación de una variable, pero en este caso es una variable totalmente nueva, que a nadie se le hubiera ocurrido en 1996 -y menos aún en 1985- que pudiera ser considerado una Necesidad Básica Insatisfecha.

Si excluimos la dimensión confort de los hogares, el valor pasa de 33,8 a 22,6 puntos. Aproximadamente, son 130.000 hogares los que no tienen calefón y 75.000 los que no tienen refrigeración. Obviamente, este análisis debe hacerse en el marco de las políticas generales. Uno podría tener la tentación de convocar a todos estos hogares y comprarles una heladera y un calefón, lo cual no implicaría un gasto mayor de dinero; serían 133.000 calefones y 75.000 heladeras. De esa manera, bajarían 12,5 puntos los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, pero todos sabemos que esto no resuelve el problema, no es este el meollo por el cual no hay un calefactor o un refrigerador en esos hogares. En algunos casos, puede tener que ver con la falta de ingresos, pero en general se debe a una estructuración y una acumulación de vida que lleva a esto. Haciendo una cuenta rápida -un calefón sale US$ 50 y un heladera US$ 150-, podríamos decir que no pasaríamos los US$ 20:000.000 en hacer una política pública que bajara en 12 puntos las Necesidades Básicas Insatisfechas, pero no es eso lo que estamos proponiendo. Sí nos interesaba marcar esto, porque este efecto, que es el más novedoso, impacta mucho sobre el valor. Si solo sacáramos calefacción, en vez de 22,6 puntos, serían 26,8 puntos, más o menos, lo mismo.

Como la economista Nalbarte adelantó, si tomáramos el indicador de hacinamiento similar al de 1996 -o sea, tres y más personas por habitación-, el valor de 33,8 bajaría a 30,1; o como lo expresó ella: de 10,6 personas con hacinamiento, pasaríamos a 3,8 personas.

En la evaluación de Coneval, acá tuvimos también un problema muy similar, debido al enfoque de derechos. En Uruguay, después de la Ley de Educación de 2007, el derecho obligatorio pasó a ser hasta sexto año, mientras que en las legislaciones anteriores era hasta tercero. Obviamente, un simple cambio legislativo impacta mucho sobre los derechos. Aquí pasó lo mismo, porque el valor que se tomó en el censo -ya la Ley de 2007 aprobada- fue que de 5 a 17 años de edad hubiera un adolescente o joven no habiendo culminado -también podía pasar que a los 17 años no asistiera porque hubiera culminado el ciclo educativo; no serán muchos, pero los hay y había que incluir esa posibilidad-, y ahí baja de 33,8 a 30,1.

Asimismo, estamos preocupados por la concentración en el arco norte del país. Según vemos en el mapa, los tres departamentos más duros son Artigas, Salto y Rivera, pero Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres también los acompañan cuando se hace esta brecha norte- sur. Esta es una brecha histórica, que no solo tiene que ver con las Necesidades Básicas Insatisfechas, sino que se puede ver también en los aspectos vinculados a rutas, a inversiones. La ley sobre inversiones, a través de la Comap, promueve importantes mejoras fiscales a las inversiones en el norte con respecto a las del sur y, sin embargo, los resultados son marginales, porque esta situación no solo requiere medidas fiscales sino también una serie de medidas de infraestructura que se están encaminando, algunas de las cuales estarán prontas en el corto plazo. Finalmente, quería hacer algunos comentarios sobre las políticas públicas que estamos trabajando en estos temas.

Si uno observa en los problemas vinculados a la vivienda, un fuerte componente de impacto ponderado en el indicador total, encuentra una fuerte brecha norte- sur y, a su vez, en el departamento de Montevideo también nota una brecha norte sur. O sea, hay unas diez zonas del departamento de Montevideo y cinco departamentos del norte del país que forman el grupo de los quince lugares donde están impactando más estas Necesidades Básicas Insatisfechas. En el resto del Atlas -decidimos con la delegación no mostrarlo en su totalidad- también se muestran datos relativos a fecundidad y allí se podrá comprobar que efectivamente los demógrafos tienen razón cuando plantean la brecha que se está generando en el proceso de reproducción y de natalidad entre las zonas con NBI y las zonas sin NBI. Este puede ser un factor de agravamiento de la brecha en el caso de no llevarse adelante estas políticas. Por eso es que, independientemente de las políticas generales -de las que no voy a hablar; sobre los temas sectoriales como vivienda, salud, educación, seguramente esta Comisión citará después a los Ministros respectivos-, los programas actúan sobre alguno de los factores de riesgo que están en la base de varias de estas NBI, fundamentalmente, las que tienen que ver con el hábitat.

Quiero aclarar que a nosotros no nos sorprendió la información del Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay: más que nada confirmó las tendencias que veníamos trabajando. Esto llevó a que a partir de 2011 el Gobierno comenzara a desarrollar estas políticas que actúan fundamentalmente en el arco norte y en la zona metropolitana del país, en la zona periférica de Montevideo, en Las Piedras, en Barros Blancos, en Pando y en algunas de las zonas de Ciudad del Plata. Allí se está implementando una enorme gama de Programas: Fortalecimiento Educativo, para la alfabetización; Jóvenes en Red, para la desvinculación educativa; Uruguay Crece Contigo, para infancia- adolescencia -como dijo la economista Nalbarte, por algo hay más

personas que hogares en esta situación- ; Cercanías, para el fortalecimiento de las familias; el Plan Juntos, que tiene una inversión muy relevante en esas zonas, y más recientemente la intervención del Plan Siete Zonas. No se nos convocó por estos Programas, pero quiero decir que los mismos respondieron al diagnóstico.

Quiero terminar con un dato: si uno mira la cifra de dos, tres, o más Necesidades Básicas Insatisfechas -esto no pretende generar un vínculo entre las dos mediciones, pero efectivamente hay vínculos porque, de hecho, la pobreza estructural afecta la posibilidad de obtener activos para la vida-, la pobreza es de 13.7% en personas y en 2011 la pobreza en personas era de 13.4%. Como decía bien la economista Nalbarte, el concepto de una NBI, y más cuando es alguna de las que figura aquí, no necesariamente tiene que estar asociado a pobreza o a privaciones. En cambio, si uno toma una, dos, tres o más Necesidades Básicas Insatisfechas, hay cierta convergencia entre los dos números, hay cierta convergencia en las zonas geográficas donde están concentradas la segunda y la tercera, y hay cierta convergencia en las edades y en los sexos de las personas. Por esta razón, uno tendería a pensar que en ese nivel está el problema central sobre el cual están aplicadas estas políticas.

SEÑORA NALBARTE.- En cuanto al porqué de estas mediciones, qué dato nos dan y hacia dónde van, el Ministro mencionaba que no había que dejar la medición del ingreso. Estas mediciones pueden ser complementarias con la medición del ingreso. ¿Qué sucede? En el censo no se preguntaba por el ingreso, entonces, aquí no se puede cruzar esa información con la clasificación de una persona o de un hogar pobre o no pobre, según la línea de pobreza. Esto sí se puede hacer en la encuesta de hogares: calcular NBI -creo que el Ministerio de Desarrollo Social ha hecho ese ejercicio- y cruzar la información por ingreso. De esta manera, uno puede saber cuándo, en realidad, se trata de pobreza por el ingreso; si, a su vez, existen NBI -lo mencionaba el Ministro-, es lo que se llama pobreza estructural. Es distinta la situación cuando un hogar tiene NBI pero no es pobre.

Reitero, hay que seguir explorando mediciones de pobreza que puedan converger a tratar de captar el fenómeno de la pobreza en su multidimensionalidad. El Mides ya hizo un ejercicio; la idea es seguir trabajando con eso. El gran desafío es lograr poner de acuerdo cuáles pueden ser esos umbrales, esas menciones. Acá se está retomando parte de la tradición que tenía el INE, que la inició con el censo de 1985; esta es la tercera edición del Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay y es un poco el motivo

Metodológicamente, el censo permite obtener información de los lugares más pequeños. En el mapa que se muestra figura el Uruguay con los departamentos desdibujados que no se muestran homogéneos. Se trata de regiones censales en las cuales se releva la información. Hoy, Artigas aparece como el departamento más desigual porque tiene mayores niveles de NBI, pero no todo Artigas es igual y Salto tampoco. Así se puede empezar a trabajar en áreas más pequeñas; la idea es trabajar en forma conjunta con distintas instituciones, asesores de las distintas dimensiones y ponerse de acuerdo en una metodología para seguir trabajando y explorando. Todavía hay mucho trabajo para hacer en las zonas más pequeñas dentro de los departamentos.

El INE ha estado trabajando con el UNFPA en la diseminación de la información censal y ha realizado el cálculo de todo esto con el software Redatam, que permite no trabajar con la base de datos sino en forma interactiva y calculando. De esta manera, los departamentos pueden trabajar sobre esto, se pueden hacer dueños de los datos y ver en qué lugares focalizar el trabajo.

Me gustaría complementar lo que se planteó al inicio sobre mediciones multidimensionales, aproximaciones distintas a la pobreza. Más allá de que se plantean problemas a la línea de pobreza, queda claro por encima y por debajo. Es más difícil, cuando empezamos a hablar de dimensiones porque no todos estamos de acuerdo en las mismas dimensiones, en los umbrales y en cómo agregar esos umbrales. Desde el punto de vista del Instituto Nacional de Estadística, este es un gran desafío para seguir trabajando

SEÑORA PRESIDENTE.- Los temas aquí planteados son de mucha importancia para nuestra Comisión. El jueves pasado recibimos al Subsecretario de Salud Pública -con quien estuvimos reflexionando sobre la Conferencia de la Cepal que se realizó en agosto; nos trajeron material muy importante- y también al demógrafo Juan José Calvo, con quien estuvimos hablando de temas demográficos, del bono demográfico. Hoy, con estos temas, estamos enriqueciendo la reflexión con temas relacionados a las distintas políticas.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- Agradezco a los invitados su exposición.

Me voy a referir al Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay, que arroja datos sobre la última medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas. No soy especialista en esta materia, pero me enseñaron sobre las limitaciones que existen en establecer comparaciones -lo señalaba la economista Nalbarte- en el sentido de que no es procedente hacer una comparación para decir que el nivel bajó o no, porque hay necesidades que en un caso se les da más importancia que a otras, es decir, algunas están incluidas y otras no. Entonces, lo importante de la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas es atender la realidad del momento y hacia allí dirigir las políticas públicas o las medidas que se quieran adoptar para modificar la realidad.

Lo que el Atlas refleja es que hay 1:068.000 personas, lo que implica 347.700 hogares particulares que tienen, al menos, una carencia crítica. Yo no puedo creer que todos estos casos se deban solamente a cuestiones de saneamiento, que sería la variable que uno conoce en el sentido de que hay casas en zonas residenciales de mucho poder económico que carecen de saneamiento. No creo que esos casos estén contemplados en esta cifra.

También hay que tener en cuenta que de los 347.700 hogares particulares -el 30.7% de los hogares particulares y el 33.8% de las personas-, las dos terceras partes tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha, pero hay un tercio que tiene más de una. Este es un porcentaje significativo de la población.

¿Por qué digo que estos resultados me alarman? La coyuntura económica que estamos viviendo no tiene precedentes. Ha habido un crecimiento económico sin precedentes que permitió mejorar los guarismos de desempleo a niveles históricos. Asimismo, los aumentos salariales permitieron un cambio en la situación económica y social que debería reflejarse con mayor intensidad en estos datos. A eso debemos agregar una serie de políticas sociales diferentes a las que se llevaron adelante en el pasado que, a mi juicio, no están siendo efectivas, porque, de lo contrario, este Atlas debería estar arrojando otros resultados.

¿Cuáles son las carencias? La carencia crítica que concentra el mayor guarismo es la de los elementos de confort en el hogar. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esos elementos de confort, hoy, son considerados elementales. Se ha ido evolucionando y no estamos hablando de artículos de lujo para el confort del hogar. Los artículos de confort concentran el 23%, tanto de hogares como de personas.

La segunda carencia crítica que concentra el mayor guarismo es la vivienda. Esto me preocupa porque advierto una falta de políticas públicas en materia de vivienda. El señor Ministro dijo que estos datos han motivado una reacción del Gobierno. Sin embargo, advierto que no ha habido, ni hay, una respuesta en materia de políticas públicas con relación a la vivienda, fundamentalmente hacia los sectores medio bajos y bajos.

Comparto la preocupación del señor Ministro por la distribución territorial. Hay una concentración de Necesidades Básicas Insatisfechas en el norte del país: Artigas, 54%; Salto, 49% y Rivera, 45%. Estos son guarismos realmente preocupantes, pero también lo son los datos de algunos barrios de Montevideo, que concentran entre el 40% y el 60% de las carencias críticas. A veces, los promedios esconden algunas realidades; Montevideo es un caso. Hay barrios donde se supera en mucho los guarismos del norte del Río Negro. Tengo en mi poder los nombres de los barrios, pero para no alargar mi exposición no los voy a mencionar; están en el Atlas.

Existe una cuestión adicional que expresa el Atlas, que es bueno recalcar. Hay 86.949 personas de las cuales no se dispone información, lo que hace que no se puedan calcular las Necesidades Básicas Insatisfechas. Estas personas están concentradas fundamentalmente en Montevideo y en las áreas más carenciadas: en los Centros Comunales 9 y 17, o sea, en el norte y en el oeste del departamento. Estos resultados podrían empeorar para Montevideo, si se tuviera en cuenta esta limitación, que es una advertencia que hace el propio Atlas.

Otro tema que me preocupa es la estructura por edades de la concentración de las Necesidades Básicas Insatisfechas. La composición piramidal arroja que las personas más jóvenes son las que tienen más Necesidades Básicas Insatisfechas. El 44% de los niños y niñas tienen, al menos, una Necesidad Básica Insatisfecha, lo que suma 306.470 personas que se descomponen en 153.441 niños con una Necesidad Básica Insatisfecha, 86.405 niños con dos Necesidades Básicas Insatisfechas y 66.624 niños con tres o más Necesidades Básicas Insatisfechas. Esto es central y tiene que constituir una preocupación. Pregunto al señor Ministro qué se está haciendo en esta materia, después de estos alarmantes resultados. También hay una concentración en el norte del Río Negro, pero hay un reflejo de la realidad del departamento de Montevideo: la infantilización de la pobreza y la concentración de Necesidades Básicas Insatisfechas en esas edades.

También me preocupó mucho la situación de los migrantes internos, tema del que poco hablamos. Leí acerca de esto con atención, porque uno no siempre dispone de material para informarse. Leí que el 36% de los migrantes internos cuenta con, al menos, una Necesidad Básica Insatisfecha y 3 puntos porcentuales por encima de la población no migrante es mayor de cinco años de edad. Deberíamos tener en cuenta este tema. En Artigas se da una diferencia muy grande entre los migrantes y los no migrantes. En el departamento de Artigas, hay un 48% de personas que tienen una Necesidad Básica Insatisfecha, para poner un ejemplo. ¿De qué manera se está pensando en atender este fenómeno? Uruguay es un país donde hay muchísima migración interna. Montevideo tiene un serio problema con los migrantes internos, de acuerdo con los datos que arroja el Atlas. Me gustaría saber de qué manera se está respondiendo a este dato innovador que contiene el Atlas, que nos proporciona una información adicional a la que disponemos usualmente para adoptar políticas públicas.

El señor Ministro hizo referencia al comportamiento reproductivo de las mujeres, que nos llama la atención desde varios puntos de vista. Por un lado, tenemos un problema demográfico: no estamos cubriendo la tasa de reemplazo que deberíamos tener. Eso es

importante. Además, se da una polarización. La población crece donde están más concentradas las Necesidades Básicas Insatisfechas. Este es un tema de política de población que quizás el señor Ministro no pueda responder porque no es el área de su competencia. Pero sí hay un tema que arroja el Atlas, que me preocupa: el embarazo adolescente. La presencia de madres adolescentes es abrumadoramente mayoritaria en aquellos sectores con más Necesidades Básicas Insatisfechas. En el caso de las adolescentes, el índice medio de parición de las que pertenecen a los hogares con dos o más Necesidades Básicas Satisfechas, es seis veces mayor que las de los hogares con Necesidades Básicas Satisfechas. Este tema me preocupa. El otro día lo planteé en un seminario de género. Me preocupa enormemente qué tipo de políticas sociales se están implementando a los efectos de enfrentar este problema que tenemos como sociedad.

Otro dato que me llamó la atención -a pesar de que tenía alguna información previa- es el que contiene el Atlas respecto a los afrodescendientes. La población afrodescendiente que reside en hogares que tienen, al menos, una Necesidad Básica Insatisfecha alcanza al 51,3%. También hay importantes datos vinculados con la población indígena que reside en hogares que tienen, al menos, una Necesidad Básica Insatisfecha: asciende al 36,2%. En el caso de los afrodescendientes la cuestión es bien preocupante. Esto está en línea con las fuertes diferencias que se observan en las tasas de pobreza de los afrodescendientes, que es bastante alarmante. Cuando se miden las Necesidades Básicas Insatisfechas, nos damos cuenta de que tenemos un elemento de preocupación muy importante. Más allá de la medida legislativa que el Parlamento acaba de aprobar, me parece que se requiere de otro tipo de políticas para atender a esta población que ascendería al 8% u 11%, cifras que responden a distintas estimaciones, algunas que hacen los grupos afrodescendientes y otras surgen del censo. Me gustaría saber en qué medida se está considerando este resultado de la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Al principio preguntaba al señor Ministro por qué se había abandonado una metodología y por qué se siguió con otra; me quedó claro que las cifras oficiales son las del INE y el Ministerio de Desarrollo Social hace otras. El señor Ministro me aclarará por qué se superponen los esfuerzos; a pesar de que se midan distintas cosas, en definitiva, lo que se está tratando de abordar es un tema puntual: conocer las dimensiones de la inclusión o de la exclusión social.

Esta diferencia genera desconciertos. Yo comparaba los datos del INE sobre informalidad -un 30% de la población trabajadora- y las carencias en materia de seguridad social que figuran en el informe del INE y resultan diametralmente opuestas, ya que en el informe del INE son notoriamente más bajas. Al final uno se pregunta sobre la consistencia de uno u otro dato aunque, repito, para mí siempre la información oficial es la que aporta el Instituto Nacional de Estadística, pero igualmente confunde.

Lo mismo sucede en materia de educación. En el Atlas se aplican criterios distintos al Ministerio de Desarrollo Social, y por eso los resultados son diferentes, que dependen de la medición.

No me parece conveniente que se utilicen metodologías distintas y, además, que se superpongan esfuerzos, cuando hay un instituto especializado en la materia que podría ir construyendo indicadores como se hizo en México.

Por último, quiero recordar que cuando se votó mi solicitud de convocar al señor Ministro de Desarrollo Social agregué otro asunto en la convocatoria, porque ese mismo día se había publicado en la prensa que el señor Ministro había solicitado al Ministerio del Interior y a la Secretaría de la Presidencia, a través de una carta que me consta existe, la postergación de la entrada en vigencia de la ley de faltas. Me gustaría saber si esa

postergación sigue vigente o qué medidas se han implementado para atender a las personas en situación de calle, porque este asunto está vinculado con toda la temática.

SEÑORA PRESIDENTA.- El temario de la convocatoria es muy extenso y se hará todo lo posible para abordar todos los temas.

SEÑOR MICHELINI.- En primer lugar, quiero agradecer la presencia del señor Ministro de Desarrollo Social y su equipo y de la Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística, porque me parece que han presentado un trabajo estupendo, que consiste en el censo de 2011 con entrega de datos de 2013. Naturalmente, esto ha sido posible por contar con los recursos, voluntad, disposiciones técnicas, y no tuvimos que esperar quince años como en 1985, y tantos años en 1996. Creo que esto permite realmente abordar la problemática porque, si no recuerdo mal, el Presidente asumió la Presidencia el 1º de marzo de 2010. Por lo tanto, difícil se puede acusar al Gobierno de que no tomó en cuenta datos que no tenía disponibles. En ese sentido, este dato me parece clave.

En segundo término, quiero destacar la seriedad técnica y la franqueza con que se exponen los datos, en la construcción de un intangible que es la seguridad jurídica que da el Estado para su manejo, lo que inclusive permite a la oposición decir que se reconocen los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística como algo fiable, más allá de las observaciones que se hagan. Creo que esto forma parte de un activo de política de Estado sustancial. No digo que esto empezó ahora y tampoco en el Gobierno del doctor Tabaré Vázquez, ni que la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos en 1985 fue pícara con los datos ni en 1996, cuando lo hizo la Universidad, sino que continuamos esa política de Estado de intentar medir de determinada forma.

Esto no obsta para que otros organismos, en el marco de sus cometidos, midan, porque me parece que es esencial. Lo primero que tiene que hacer el Banco de Previsión Social es medir y no esperar los datos del INE o del Ministerio de Economía y Finanzas. Evidentemente, se trata de una medición, de una base; las otras mediciones son operativas, y podrán agregar o dirigir una política, máxime teniendo en cuenta que antes no existían.

Creo que estas cifras conllevan el peligro de que uno podría querer ser autocomplaciente, es decir, "venimos muy bien, porque si sacamos educación y en lugar de medir con dos, lo hacemos con tres, el país viene bárbaro", pero creo que ese no ha sido el talante de la presentación de las cifras ni del análisis del señor Ministro de Desarrollo Social.

(Interrupción del señor Representante Cersósimo)

——No sé si el señor Diputado Cersósimo me está pidiendo una interrupción, que con gusto se la concedo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Simplemente hizo un comentario en voz alta.

SEÑOR MICHELINI.- Como decía, esa lógica, que no es autocomplaciente ni alarmista -¡descubrimos ahora que el país tiene en el norte y en la zona metropolitana núcleos de pobreza durísimos!-, me parece que confirma que se pueden revertir situaciones endémicas. Pongo como ejemplo los afrodescendientes: ¡vaya si costó, con el esfuerzo de todos los partidos -lo reconozco- identificar que existe una población específica en Uruguay que tiene sus características y un retraso endémico! Yo escuché —no me lo contó nadie- cuando en Naciones Unidas el Gobierno dijo que no había población afrodescendiente en Uruguay. En ese sentido, ha habido un avance sustantivo.

(Murmullos)

——Lo que comenté es real, y lo dijo el Delegado Especial ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Embajador Semino, durante el primer Gobierno del doctor Julio María Sanguinetti; no estoy apelando a un recurso efectista.

Por suerte, el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el doctor Alonso, emprendió una iniciativa muy fuerte, de cara a la Conferencia Mundial de Durban, entre otras cosas, para revertir este preconcepto, apuntando a que sí tenemos una población afrodescendiente, con especiales características y debemos abordarla. Hoy tenemos la ley; sin lo primero, no se hubiera aprobado la ley que hoy tenemos, que fue votada por todos los partidos. Entonces, no estoy criticando sino razonando cómo evolucionamos todos.

Hechas estas constancias, quiero señalar dos observaciones para conocer la opinión del Ministerio de Desarrollo Social o del INE o dejarlas como elemento de reflexión, precisamente, en esta lógica no alarmista ni negadora. Es cierto que existe una concentración de Necesidades Básicas Insatisfechas en el norte del país, particularmente en el noreste, Artigas, Salto, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres, con diversidad de características.

Pero lo cierto es que hay zonas -aunque no conozco mucho la campaña- que son de producción agrícola- ganadera o forestal, y tal vez allí se encuentre un porcentaje alto de este tipo de población, aunque debe ser numéricamente baja. Por supuesto, en Bella Unión y las zonas capitales de Artigas se concentra este tipo de población, e imagino que ocurre lo mismo en la capital de Rivera, aunque en Treinta y Tres este fenómeno está más disperso.

En concreto, lo que quisiera saber es si es posible investigar o estudiar estos sectores en los que aumenta el porcentaje pero tienen una población baja. Por supuesto, sé que ello es complejo, ya que la matriz agrícola- ganadera está cambiando sustancialmente. En realidad, la lógica originaria del productor rural que tenía grandes extensiones de tierra, a partir de las innovaciones e incorporaciones de otras lógicas especiales, ha cambiado.

Por otro lado, quisiera saber si este tipo de situaciones también se da sobre la zona metropolitana, que tiene espacios territoriales muy amplios. En realidad, me gustaría saber si puede darse un comportamiento parecido en la zona de chacras y quintas.

Tal vez me equivoque y se me esté escapando algún barrio muy populoso, con mucha concentración de población, pero visto así, podemos hablar de esas dos grandes zonas, que tienen un alto porcentaje de población.

Por lo tanto, esas son las consultas que quería realizar, aunque se pueden incorporar otros temas, como el de los afrodescendientes, la ley de fecundidad o el problema de los migrantes, sobre lo que tal vez haya que hacer lecturas más sesgadas.

Solo me resta reiterar mis felicitaciones y mi agradecimiento por el trabajo y la información brindadas, ya que estos números, desde cualquier lectura, constituyen una base para discutir; además, impulsan a todos aquellos que tenemos una cierta sensibilidad social -o hemos concentrado nuestro esfuerzo- a seguir trabajando en estos temas, ya que es claro que no queremos un país con estas cifras, sino con otro atlas demográfico.

SEÑOR CERSÓSIMO.- El señor Diputado Michelini hizo referencia a nuestro partido político, a nuestro ex Presidente, el doctor Sanguinetti, y a uno de los miembros del Gobierno que comenzó su gestión en 1985, el doctor Semino. En ese sentido, quisiera decir —por supuesto, no dudamos de las palabras del señor Diputado Michelini- que

jamás escuché lo que acaba de afirmar el señor Diputado; quizás lo haya interpretado mal, porque nunca se desconoció la existencia de población afrodescendiente.

Lo que sí se ha dicho y sostenido -en esta Comisión se habló sobe el tema y se dejó testimonio de ello, ya que no se produjo ninguna denuncia al respecto- es que no hubo un solo caso de discriminación en el acceso, por ejemplo, al empleo público, que fue un tema que se trató cuando se analizó la ley que hace referencia a los afrodescendientes.

En realidad, cuando se decidió que determinado porcentaje de los empleos públicos fueran ocupados por afrodescendientes, se pensó en otorgar una compensación por algún tipo de desventaja comprobada durante la discusión del entonces proyecto de ley pero, reitero, que no hubo ningún caso de discriminación ni se llevó a cabo alguna denuncia en ese sentido.

Quería hacer esta aclaración en respuesta a la alusión directa realizada por el señor Diputado Michelini.

SEÑOR MICHELINI.- En realidad, formulé mi razonamiento en base a un concepto arraigado en el país, que esgrimía la existencia de una sociedad homogénea desde un punto de vista étnico y cultural, lo cual no solo compartían los dirigentes de los partidos tradicionales, sino también -no tengo ningún problema en decirlo- los de los partidos de izquierda que dieron nacimiento al Frente Amplio. Esa era la visión que se tenía sobre Uruguay, lo que ha costado mucho -se hizo con el esfuerzo de todos los partidos- cambiar.

En realidad, no creo que haya cometido alguna ofensa al decir eso. De todos modos, creo que algunos colegas se vieron sorprendidos, considerando las caras que pusieron, y por esa razón voy a traer la versión taquigráfica de la intervención del embajador Semino en la Comisión de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos -creo que fue en el año 1987-, en la que se refleja expresamente la visión de una sociedad homogénea, que no tenía integrantes afrodescendientes.

En realidad, no pretendo retomar el debate que se dio en los años ochenta; además, dije expresamente que cuando se analizó la ley de discriminación positiva a favor de la población afrodescendiente todos los partidos hicieron los máximos esfuerzos —entiendo que el problema existía- para incorporar medidas positivas a los efectos de modificar esa situación.

SEÑOR BANGO.- Quisiera hacer algunos comentarios sobre el informe y formular algunas preguntas.

Al igual que el señor Diputado Michelini, quisiera felicitar al Instituto Nacional de Estadísticas por el esfuerzo realizado, ya que tiene que ver con algunos de los comentarios que voy a formular.

En realidad, no creo que haya un problema de valentía o de coraje en todo esto, sino que pienso que tiene que ver con el trabajo de la comunidad científica del país, la cual debe desarrollar con rigor las necesarias actualizaciones de los indicadores e índices que miden las diferentes dimensiones del bienestar de una sociedad y de sus ciudadanos.

Entonces, como dije, quiero felicitar al Instituto por el esfuerzo técnico llevado a cabo y por la búsqueda de un nuevo consenso en relación a lo que significa actualmente tener Necesidades Básicas Insatisfechas, que no es igual a lo que ello significaba en 1985 o en 1996.

(Murmullos)

——En realidad, me gustaría que todos los presentes escucharan mis comentarios, no por un problema de vanidad, sino porque voy a hacer referencia a algunas cuestiones planteadas por la señora Diputada Piñeyrúa.

Sin duda, creo que se pueden establecer comparaciones; eso es lo que he aprendido. En realidad -por eso me pareció oportuno el comentario realizado por la señora Diputada-, esto habla de la relación entre el sistema político y la comunidad científica; si un sistema político valida los criterios, el estatus y los umbrales establecidos por una comunidad científica en determinado momento histórico, por ejemplo, acerca de la pobreza o de las NBI, está bien que dichos indicadores cambien en otro contexto.

En ese sentido, voy a poner un ejemplo sobre un indicador más simple, como el de la pobreza. Está bien que en 1986, 1992 y 2004 se haya cambiado el indicador de pobreza, porque la sociedad cambió. En realidad, se llevaron a cabo encuestas de gastos e ingresos —que son la base que se utiliza para la definición del indicador de pobreza- que revelaron un nuevo estatus en términos de consumo de la población, lo cual se produjo debido al cambio de pautas culturales. Por lo tanto, está bien que se muevan los indicadores; lo erróneo sería que no se movieran porque no reflejarían el nuevo estatus o situación de la sociedad, lo que impediría captarla de la mejor manera posible.

Entonces, en 1985 se decía que había una determinada cantidad de personas pobres, lo que era establecido teniendo en cuenta los umbrales de pobreza utilizados en ese momento; por lo tanto, se consideraba pobre a la población tenía una privación de ingresos determinada. En 1996, en 2002 y en 2007 cambiamos porque era necesario. Por ejemplo, en 2007 teníamos una nueva Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares -que se hace cada diez o quince años; es una encuesta muy voluminosa que se hace para captar los nuevos comportamientos de consumo de la población que sirven de base a la definición de la línea de pobreza- en la que se vio que la sociedad estaba en un umbral distinto y que por lo tanto había que cambiar. Los cambios que tiene una sociedad responden a la situación histórica. Para cualquiera de los Gobiernos que estuvieron, que fueron de tres partidos -no estoy hablando de ningún Gobierno en particular sino estrictamente desde el punto de vista de la construcción técnica de las medidas-, el error hubiera sido mantener los indicadores cuando la sociedad se había movido; el error hubiera sido comparar niveles de pobreza según la forma de medirla en 1985 y en 2013. Ese hubiera sido un verdadero error.

Es central -para los que integramos el sistema político es un problema de responsabilidad política; no hablo como técnico sino como político- asumir lo que decía el señor Diputado Michelini: un consenso político sobre la validez técnica de los datos. Yo tengo alguna discrepancia inicial, por ejemplo, con la construcción de este índice, pero no estuve seis meses discutiendo ni tengo las capacidades que tienen los técnicos que construyeron esto. Por ejemplo, me llama mucho la atención que la dimensión salud no esté como un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Entonces, primero hay que hacer un consenso técnico y después discutir, sobre la base de ese consenso, acerca de las políticas sociales y las políticas públicas. Sí se puede decir que, en términos de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población, la sociedad uruguaya en este momento histórico está mejor de lo que estaba en otros momentos, por ejemplo, en 1996. Sí se puede afirmar eso. No es que no lo podamos decir porque haya cambiado el indicador de NBI. Debemos primero asumir que los indicadores de NBI se construyeron correctamente desde el punto de vista técnico y que las dimensiones y los umbrales que se utilizaron para cada uno de los indicadores fueron los adecuados.

La Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística nos planteaba que los indicadores son más restrictivos, más exigentes, y está bien que lo sean. En la evaluación

de los créditos educativos, por ejemplo, hoy no podemos quedarnos satisfechos ni considerar educada a una persona que tenga Primaria o Ciclo Básico completo. Entonces, está muy bien exigir el Bachillerato, aunque suban los índices de criticidad. Está perfecto, porque la sociedad cambió y se necesitan más años de educación para estar en condiciones de usufructuar el bienestar. Está perfecto que eso sea así.

Si asumimos estas cosas, sí podremos -reitero: sí podremos- comparar. Ahora: no podemos decir que este NBI es el mismo que el de 1996. Aquí hay dos discusiones. Una es cómo se construyeron los indicadores. Como fuerza política lo dijimos en 1985, en 1996, en 2002, en 2007 -no lo dijo quien habla- y lo decimos ahora: tenemos plena confianza en los datos. Más allá de que yo pueda preguntarme por qué no figura alguna dimensión, tenemos plena confianza. Después viene el debate político sobre la política pública, pero una vez asumido un consenso sobre la legitimidad de la construcción técnica. No podemos confundirnos en la discusión: debe haber un consenso técnico construido en el país, sin importar de qué color sea. Lo otro es materia de debate político.

Estas apreciaciones intentan demostrar que sí es posible efectuar comparaciones. Si las sociedades no se movieran, si no se redefinieran los niveles de bienestar de una sociedad a través del tipo de indicador, no podríamos comparar nada; no se podría comparar la pobreza ni para atrás ni para adelante, sin importar si evoluciona a favor o en contra de algún gobierno. No se podría comparar.

Aclarado este punto, quiero expresar que los datos no me sorprenden. Acá se mencionaba que la primera infancia y la adolescencia son los más damnificados por los niveles de pobreza, y también lo son por los niveles de NBI. No sorprende que las madres de los hogares con NBI sean las que tienen más niños; es allí donde hay más población infantil y adolescente. No sorprende. ¿Y por qué no sorprende? Cuando hacemos las estadísticas muchas veces nos olvidamos qué quiere decir que un niño de cinco años tiene Necesidades Básicas Insatisfechas. ¿Dónde vive ese niño? ¿Vive en el cosmos o es parte de un entramado familiar, mejor o peor estructurado? Un niño es pobre o tiene Necesidades Básicas Insatisfechas porque vive con sus padres, con su padre o con su madre en un hogar con determinadas carencias. Cuando uno entra al hogar a chequear los datos para construir los indicadores y distribuye por edad, ese niño queda aislado desde el punto de vista estadístico, pero no está aislado desde el punto de vista de su existencia. Se explica que haya más niños en situación de carencias críticas medidas por NBI porque sus padres, su padre o su madre generan esa situación: ellos tienen más niños, los que obviamente viven en condiciones críticas. Lo ilógico sería que las cosas no fueran así.

No digo esto para mitigar eventuales juicios negativos sobre la situación. Lo que quiero expresar es que, en términos explicativos, es absolutamente coherente y esperable y, por lo menos a mí, no me genera un alerta. Hace veintisiete años que este dilema está planteado en el país, que damnifica, en términos de su distribución, a sus niños y niñas. En realidad, damnifica a los hogares en los que viven esos niños y niñas. No son los niños y las niñas los damnificados, sino los hogares a los que pertenecen. Ese es el problema que tenemos y por eso debemos tener políticas públicas que tengan como eje, además del territorio, a las familias, para poder ser eficaces en el objetivo que todos perseguimos, que es mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

Quiero formular una consulta. Si hiciéramos el mapa de la indigencia, en lugar del de NBI, quizás no rotara en términos de los colores pero sí se polarizaría. Los mayores porcentajes de indigencia -no sé si se siguen manteniendo- están en la población metropolitana, en Montevideo y Canelones. Este rosadito de Montevideo pasaría a ser rojo. Eso marca la pauta de cómo los indicadores miden aspectos distintos. Una cosa es

hablar de pobreza y otra de indigencia. Como decía el señor Ministro Olesker, cuando se asocian más variables o dimensiones del índice de NBI, más cerca se puede estar de la situación del indicador de pobreza.

Quizás lo mío sea una curiosidad técnica, por lo que no tiene por qué ser evacuada en este momento. Si tuvieron meses de discusión para establecer los consensos, no vamos a venir a jorobar -hablando mal y pronto- nosotros; capaz que no hemos podido estudiar el Atlas en profundidad, pero si allí está la discusión metodológica los eximimos de darnos una respuesta ahora. Francamente, me llama la atención porque el bienestar es una dimensión relevante, más allá de que la cosa hubiera mejorado en salud. Quizás alguien haya dicho: "Acá no hay niveles de criticidad tan importantes, dejemos de lado esto y vayamos a otros indicadores que representan mayores niveles de criticidad". Si ese fue el razonamiento, me parece ilógico e incorrecto porque, precisamente, lo importante es definir cuáles son las dimensiones fundamentales, más allá de cómo está históricamente el valor de la variable, para definir si están cubiertas o no las necesidades básicas. Me llama mucho la atención que reaparezca la educación -me parece relevante que así sea-, dado que había desaparecido. Y me parecía relevante que se considerara la salud.

Reitero que si con esta pregunta genero una discusión demasiado larga, me contento con que me lo expliquen después.

Por otro lado, quiero impulsarlos a seguir por la misma línea de transparencia en materia de construcción y difusión de la información, lo cual me parece central para el sistema político, independientemente de a quién le toque ser Gobierno y a quién le toque ser oposición.

SEÑORA PRESIDENTA.- Vamos a ordenarnos.

Tenemos otros temas que queremos considerar desde hace tiempo. Inclusive, la señora Diputada Piñeyrúa introducía un tema relativo a las personas en situación de calle. También los convocamos -atendiendo a mi solicitud- para considerar un tema de mucha importancia, como es la actualización de la información sobre el Sistema Nacional de Cuidados. Asimismo, el señor Diputado Garino presentó una nota hace tiempo y quiere hacer referencia a ella. Por lo tanto, vista la hora y vistas todas las preguntas que se han realizado y que están pendientes de respuesta, propongo que dejemos el punto relativo al Sistema Nacional de Cuidados para otra instancia.

De manera que si están de acuerdo, retiramos de la agenda este último punto y damos lugar a las respuestas a las preguntas del Diputado Bango y al planteo de la Diputada Piñeyrúa. Luego veremos si podemos seguir abordando otros temas, de acuerdo con la disponibilidad de todos nosotros.

SEÑORA NALBARTE.- Prometo ser breve, teniendo en cuenta su agenda.

Con respecto a la pregunta del señor Diputado Bango, debo decir que no se tomó en cuenta la salud porque no fue considerada en el censo. No se trata de que no se haya incluido porque se estimara que la salud no fuera importante. La limitación fue que no se contaba con esa dimensión.

Por otra parte, creo que es muy sano discutir sobre algunas cuestiones metodológicas. No todos tenemos por qué compartir los umbrales planteados o las dimensiones consideradas.

Quiero aclarar cómo se realizó el trabajo, porque va en la dirección de lo que planteaba la Diputada Piñeyrúa, en el sentido de aunar esfuerzos. Este es un esfuerzo de muchas instituciones. Creo que con este trabajo hemos aprendido. Yo les decía que este

es el primer fascículo. En los demás fascículos también están trabajando técnicos de las distintas instituciones para generar capacidades instaladas y que se llegue a consensos. Creo que es válido que se hagan otros estudios. La información está disponible en la página web, inclusive, las encuestas de hogares y los ejercicios que estuvo haciendo el Mides; teníamos la cifra de la línea de pobreza como la medición oficial, pero no teníamos el censo; también se están midiendo otras cosas. Hoy, ustedes tienen la sintaxis con la que se construyeron estas NBI. Si quisieran, podrían cambiar los umbrales y ver cómo impactan otros; creo que ese es un ejercicio sano.

En el proyecto del año 1996 también trabajó Juan José Calvo, que es el coordinador del actual proyecto -ustedes decían que lo recibieron hace poco-, quien nos decía que se había hecho en un ámbito muy reducido. Ahora, apuntando a lo que señalaba la Diputada Piñeyrúa, advertimos que como estaba la información disponible todos estábamos calculando las NBI. Distintas instituciones estaban haciendo esfuerzos separados. Entonces, resolvimos concentrar el esfuerzo y trabajar juntos. Comparto que debemos tratar de no duplicar o triplicar esfuerzos y de trabajar orientados en el mismo sentido. En eso se está trabajando. La idea es seguir en ese camino con los distintos técnicos de las distintas instituciones, porque aportan diferentes perspectivas sobre qué se tiene que medir y cómo se tiene que medir. Debemos apuntar a una complementariedad interdisciplinaria.

Simplemente, quería plantear que tratamos de trabajar en forma conjunta, para que las seis instituciones no calcularan separadamente y una considerara un umbral de catorce, otra de quince y otra de diecisiete, porque eso genera confusión. Y esa no es la idea. Este fue el primer esfuerzo conjunto. Hay mucho por hacer; queda mucho análisis pendiente.

Podríamos seguir conversando sobre este punto, pero han quedado varias preguntas pendientes, por lo que cedo la palabra al señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- Más allá de los temas que se aborden posteriormente, quiero que quede constancia en la versión taquigráfica de que no voy a responder la pregunta sobre la ley de faltas.

No considero pertinente la pregunta, en primer lugar, porque entiendo que la Comisión no tiene la carta sobre la cual se pretende discutir, salvo que la Presidenta me informe que sí la tiene; en segundo término, porque como todos los legisladores leen la prensa sabrán que la ley se aplica hace mucho tiempo -inclusive, en la página web del Ministerio del Interior hay un informe con el número de personas que han sido incorporadas- y, en tercer lugar, porque en nueve años de gestión me ha tocado implementar treinta y cinco leyes, y ninguna de ellas llevó menos de dos a tres meses de implementación y es la primera vez que me preguntan por qué no se implementó al otro día de que la ley estuviera vigente.

Me gustaría que la Presidenta me informara si es de rutina que una Comisión pregunte por la implementación de una ley al otro día de su promulgación. Si así fuera, daríamos nuestra respuesta de por qué demoró veinte días.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑORA PRESIDENTA.- Preferiría terminar...

(Interrupción de la señora Representante Piñeyrúa)

——No, no; preferiría terminar con lo referente al Atlas Demográfico. Después le daré la palabra con toda tranquilidad...

(Interrupciones.- Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- Vamos al Atlas por favor.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- Simplemente, quiero hacer una aclaración para dar por terminado el tema.

SEÑORA PRESIDENTA.- Bueno, tiene la palabra la señora Diputada Piñeyrúa.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- El Parlamento tiene derecho a saber cómo los Ministerios implementan las normas que comprometen a las diferentes Carteras.

Para hacer la pregunta me basé en una información de prensa que traje hoy y también el día que hice el planteo en la Comisión. Un medio de comunicación da cuenta de una nota del Ministro de Desarrollo Social dirigida al Ministerio del Interior y al Secretario de la Presidencia, en la cual pide la postergación de la aplicación de la ley de faltas en lo concerniente a las personas en situación de calle porque el Ministerio no tenía forma de dar respuesta, en materia de infraestructura, al cumplimiento de lo que dicha ley dispone.

Me consta que esa carta existe. Entonces, en los mejores términos, preguntaba cuáles habían sido las limitaciones que habían tenido y de qué forma habían avanzado en el cumplimiento de la ley de faltas, aprobada por este Parlamento. Los legisladores tenemos la obligación y el derecho de saber cómo se está implementando. Yo lo pregunté con el mejor ánimo, en base a una información de prensa que, además, me consta que es verdad.

SEÑORA PRESIDENTA.- Bueno, le damos la palabra al señor...

SEÑOR CERSÓSIMO.- ¿Me permite una interrupción?

(Interrupciones.- Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- Vamos a tranquilizarnos por favor.

(Interrupciones.- Diálogos)

(Interrupción del señor Representante Cersósimo)

SEÑORA PRESIDENTA.- Ya se le hizo, ya contestó.

(Interrupciones)

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- No me consta que la pregunta se haya hecho en ese sentido. Por eso no la voy a responder. Quiero que eso conste en la versión taquigráfica.

(Diálogos)

SEÑOR CERSÓSIMO.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- Voy a continuar y cuando termine voy a...

(Interrupciones.- Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- Bueno, ya está. Después lo contestamos.

(Interrupciones.- Diálogos)

——Sigue hablando el señor Ministro. Por favor...

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- Tengo seis puntos para plantear. Cuando termine no tengo problema en responder todas las preguntas.

(Interrupción del señor Diputado Cersósimo)

——Cuando termine los seis puntos sí, Diputado.

(Diálogos)

——El segundo punto tiene que ver con algo que la economista Nalbarte ya adelantó: nosotros no hacemos estadísticas. La estadística es un patrimonio del Instituto Nacional de Estadística. Nosotros trabajamos información para nuestra política pública, y el informe de Coneval nos fue muy útil para muchas de las políticas públicas que estamos desarrollando; lo actualizamos a 2012 pero, en principio, no creemos que sea una herramienta de uso nacional dado que están estas otras. De hecho, venimos trabajando en la generación de una única medición multidimensional; cuando tengamos más información, la daremos a conocer.

En tercer lugar, no comparto la afirmación de que estamos en un crecimiento económico sin precedentes. Estamos en un crecimiento económico muy similar al que se generó entre 1974 y 1980 durante la dictadura y al que se generó entre 1989 y 1998, durante los dos gobiernos de la década de los noventa. Durante la dictadura, en seis años, hubo un crecimiento del 34% y, en los años noventa -en ocho años-, del 41%. En la actualidad -durante siete años-, hubo un crecimiento del 50%. Me parece que no son diferencias relevantes como para decir que estamos en un crecimiento económico sin precedentes. Por lo tanto, las comparaciones que hacemos tienen en cuenta estos crecimientos económicos.

Como acordamos con la economista Nalbarte, nos concentramos en la comparación 1996- 2011 pero también tuvimos en cuenta que en la comparación 1985- 1996, por ejemplo -durante once años-, el crecimiento fue ininterrumpido salvo en 1990, cuando el ajuste fiscal provocó una recesión económica; en este caso, podemos ver que el hacinamiento bajó de 15% a 12%, es decir, apenas tres puntos. Si medimos el hacinamiento con base 3, ahora hubiera bajado a 3,8%, en otros quince años con el mismo ritmo de crecimiento.

Compartimos -se trata de una discusión permanente entre nosotros- que hubo políticas que permitieron que ese crecimiento sin precedentes -o con precedentes- se transformara en mejoras sociales como las que se expresan aquí. Por eso no creemos que haya alarma. Consideramos que la mayor parte de los indicadores mejoran.

Ahora, voy a referirme al punto de la niñez.

En la estructura por edades, las Necesidades Básicas Insatisfechas de 2011 -en lo que es comparable- también son bastante más bajas que las de 1996, con el agregado de que en ese año la pobreza en el sector infantil era algo así como del 25% o 26%, más o menos la misma que ahora. En cambio, en 2004, había subido a 64%. Por lo tanto, si queremos comparar las cifras con 1996 sin tomar en cuenta que en el medio hubo un "shock" contra la pobreza en hogares con adolescentes y jóvenes, debemos tener en cuenta qué pasó entre 1996 y 2004 y qué sucedió entre 2004 y 2011. No tenemos indicadores de NBI en 2004 porque no tuvimos censo. De todos modos, me imagino que las NBI en hogares con niños, niñas y adolescentes de 2004 debía pasar el 80% fácil.

Por otro lado, la INE, en el período pasado, diseñó un indicador para conocer el gasto público en infancia y adolescencia respecto al gasto público social. Cuando uno compara esto con la actual distribución, advierte que el gasto público en niñez y adolescencia social sobre el gasto total se duplicó en su porcentaje de participación respecto al gasto global. Eso no fue porque los niños les sacaron a los viejos sino porque hubo aumento de los dos, pero con un fuerte aumento en el gasto en niñez y

adolescencia que no estaba presente -en cuanto a políticas sociales- en el período anterior.

Con respecto a esa misma situación de hogares con niños, niñas y adolescentes y frente a la pregunta de qué hicimos ante esto, ya comenté que lo hicimos previo a estos datos, que confirman las tendencias. Nosotros enviamos a este Parlamento un proyecto de ley de empleo juvenil que acaba de ser aprobado y que tiene un par de diferencias importantes con la ley de empleo juvenil previa, básicamente, en la manera de subsidiar, que es por salario y no por aportes a la Seguridad Social. Además, contempla cupos para poblaciones jóvenes provenientes de esta situación y no es única y general, con un subsidio igual para cualquiera sea el origen social del joven.

Por otra parte, este mismo Parlamento nos aprobó cambios en los cupos para "Uruguay trabaja" que, fundamentalmente, van a ir orientados hacia hogares de las zonas vulnerables y hogares con jóvenes; ya hablé de "Jóvenes en red", "Uruguay crece contigo" y "Cercanías".

Con respecto a la pregunta del señor Diputado Michelini sobre la distribución por regiones, está claro que en la zona norte hay un impacto fuerte de los nuevos indicadores. Recién mirábamos las cifras y el 54% de Artigas baja a 30% si se saca el rubro "confort"; quiere decir que influyen los cambios en las mediciones. En cambio, en la zona metropolitana hay más influencia de los indicadores de vivienda y saneamiento. Sabemos que eso no mueve la aguja de las cifras, pero allí hay casas de US$ 300.000 con NBI insatisfechas simplemente porque no tienen saneamiento. Es bueno recordar que eso también existe.

El punto que refiere a salud ya fue respondido por la economista Nalbarte.

SEÑORA PRESIDENTA.- Como podrán apreciar, en nuestra Comisión hay distintas profesiones y diferentes niveles de formación; hay compañeros con más cercanía técnica a estos temas. Yo, como militante política y social, considero que estos materiales son fundamentales y que deben ser analizados y estudiados. Es bueno que la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social tome temas de valor estratégico -como decía el señor Calvo y el señor Subsecretario- y que analice toda la problemática del bono demográfico, del que tanto se habla y que tiene tanta implicancia en las políticas públicas que debemos llevar adelante. A nivel político y de las organizaciones sociales, estos son debates necesarios.

Como integrante de una fuerza política que está actuando fuertemente en las políticas públicas, se nos habla de algunas líneas que ya tenemos incorporadas en nuestras políticas. Esto viene a darnos un marco más técnico, más serio, y nos permite una mejor selectividad a la hora de aplicar políticas. Sin embargo, nosotros venimos trabajando muchas de estas cuestiones. Se habla del tema de la infantilización y lo conocemos porque lo abordamos desde 2005; se habla del tema de la discapacidad, y también conocemos el punto.

Se dijo que no hay confiabilidad en los datos, y esto pasa en la región. Por lo tanto, confiar en los datos que ofrece un instituto es muy importante...

SEÑOR GARINO GRUSS.- Eso ya se dijo... Tenemos otros temas...

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿Y eso qué tiene que ver? Yo no lo interrumpí. Usted después habla.

Eso nos hace mucho bien. Cuando uno observa los datos, parte de la base de que son ciertos. Muchos se preocupan porque las Necesidades Básicas Insatisfechas de este Uruguay son muy altas, sobre la base de los datos ciertos. Después, desmoronaremos el

discurso y veremos cómo nos ubicamos en el escenario político para seguir trabajando. De todos modos, esto nos permite seguir en las líneas que vamos trabajando. Los ejemplos de legislaciones que llevamos adelante o de políticas públicas van en esa dirección.

Agradecemos el material, seguiremos analizándolo y, probablemente, reflexionemos en otros espacios algunas de las cuestiones que referían tanto la señora Diputada como el señor Diputado Bango en cuanto a las estructuras de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- Si terminamos con la consideración del Atlas Sociodemográfico, voy a solicitar autorización para que se retire la economista Nalbarte, salvo que el Diputado Garino tenga alguna pregunta referida al INE.

SEÑORA PRESIDENTA.- El señor Diputado Garino tiene otros temas que ya había presentado por escrito.

Agradecemos mucho la presencia de la economista Nalbarte.

(Se retira de Sala la Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística)

SEÑOR GARINO GRUSS.- Pido disculpas a la señora Presidenta por la interrupción, pero los tiempos no dan. A veces, uno espera meses para plantear los temas y las cosas tienen su orden.

Sé que las Carteras tienen su complejidad y vaya si el Mides tiene bastante de que ocuparse, así que agradezco al señor Ministro y a las autoridades por estar acá.

Básicamente, tengo tres temas para plantear. El primero, que tiene una importancia mayor que el de los otros dos, que tiene que ver con los derechos humanos y su correspondiente violación e infracción a determinadas normas en los Hogares Piedras y Ser. Allí hay una situación muy delicada, y por eso la urgencia de la comparecencia.

El segundo tema tiene que ver con la situación patrimonial, financiera y de funcionamiento del Instituto Nacional de Ciegos General Artigas y, el tercero, es la evaluación del Programa Compromiso Educativo. Nosotros teníamos alguna diferencia con el plan y, en más de una oportunidad, cuando teníamos esos intercambios parlamentarios -rendiciones de cuenta, etcétera- a los que concurría el señor Ministro, siempre le hacía mención de que no había una evaluación. Tal vez, había una evaluación cuantitativa, es decir, de cuántos centros, cuántos alumnos, cuánto dinero, etcétera, pero no cualitativa, o sea, qué era lo que estaba sucediendo. El señor Ministro siempre me decía que el informe ya estaba por salir, por lo tanto, incluí este punto para ver cómo se presenta el informe final.

Voy a comenzar por la situación de los menores privados de libertad.

SEÑOR BANGO.- Quien habla no quiere dejar sin quórum a la Comisión, pero en pocos minutos tengo que integrar otra Comisión y, además, antes tengo que hacer una diligencia política.

Me interesa escuchar la respuesta a las preguntas que está planteando el señor Diputado Garino, pero presumo que la sesión va a ser larga y me voy a tener que retirar. Entonces, no sé si estamos en condiciones de seguir porque, por respeto a lo que plantea el señor Diputado, no sé cuánto tiempo más vamos a tener. Reitero que en diez minutos me tengo que ir.

(Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- Por respeto al señor Diputado Garino, quisiera que hiciera su exposición, para que queden registrados en la versión taquigráfica los planteos que va a desarrollar sobre los puntos mencionados en esta carta que envió hace bastante tiempo y, si la Comisión queda sin quórum, que exista el compromiso de contestarle.

Acá hay algunos temas que corresponden al INAU.

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- La evaluación del Programa Compromiso Educativo va a estar pronta para el 9 de diciembre, o sea que si nos fijan una fecha posterior al 9 de diciembre, venimos. En esa instancia se va a hacer una presentación de todos los programas educativos del Mides, no solo de Compromiso Educativo, sino de Aulas, Tránsito y demás. O sea que ya podemos fijar una fecha. Hoy no podría dar el informe, porque tendría que hacerlo de memoria.

En el caso de los Hogares Piedras y Ser, deberíamos venir junto con las autoridades del INAU.

En cuanto al Instituto Nacional de Ciegos está la Directora Bagnato, que puede dar alguna respuesta primaria, pero también tenemos un informe mucho más detallado y como no estaba en el orden del día de hoy no lo trajimos.

SEÑOR PEREIRA (don Nicolás).- En lo personal, no me constaba que estos puntos estaban en el orden del día. No obstante lo cual me parece que -como decía el señor Ministro- algunos pueden ser respondidos con mayor amplitud en otro momento dado que vamos a tener algunos resultados que son importantes para poder evaluar los temas que el señor Diputado Garino está planteando

Quizás, podríamos abordar el tema del Instituto Nacional de Ciegos -que ha sido motivo de otras convocatorias-, si el Ministerio tuviera alguna respuesta. O, de lo contrario, que enviaran una respuesta por escrito.

En lo que tiene que ver con el INAU y el Sirpa, comparto la decisión de que deberíamos convocar a sus autoridades, pero me parece que sería bueno diligenciar esta preocupación a través de la Comisión Bicameral que tenemos de seguimiento del Sirpa.

Entonces, o bien esta Comisión convoca -si lo entiende oportuno- a las autoridades del INAU y del Sirpa para conversar sobre estos temas, o lo tramitamos a través de la Comisión Bicameral, que es la que tiene la tarea de hacer el seguimiento permanente del Sirpa.

SEÑOR GARINO GRUSS.- La nota que envié data del 27 de agosto de 2013. En su momento, el señor Diputado Bango también sugirió seguir por la línea de la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social o ver la oportunidad de manejarlo por la Comisión Especial de Seguimiento del Sector de Responsabilidad Penal Adolescente. Sin embargo, cuando se consideró la nota resolvimos seguirlo por la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social.

En cuanto a si se incluyó o no dentro del orden del día, yo no confecciono ni redacto el orden del día; me llega un día antes de que se reúna la Comisión, como casi siempre.

Hace un mes habíamos acordado que íbamos a tener esta reunión por los temas planteados por la señora Diputada Piñeyrúa y por los planteados por mí por escrito. Aquí tengo la copia de la nota donde solicito a la Presidencia -que, en su momento, recaía en la Diputada Alonso- la comparecencia del Ministro de Desarrollo Social, economista Daniel Olesker acompañado por autoridades del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU, para que informe sobre los siguientes asuntos, y los enumeré en forma detallada.

La verdad que me estoy sintiendo hasta un poco traicionado por cómo se están planteando algunas cosas.

Yo tengo tiempo; la Presidencia es la que tiene que dirimir el asunto.

SEÑORA PRESIDENTA.- En la resolución de la versión taquigráfica del 12 de setiembre se acordó que se citaba, a pedido de la señora Diputada Piñeyrúa, al señor Ministro, a pedido del señor Diputado Abdala, al INJU, por el tema de las camisetas y de la correcaminata que hubo por la avenida 18 de Julio, y a la Directora del INE. Eso fue lo que se acordó ese día.

(Diálogos)

——Ese día hubo un intercambio de opiniones que hizo que no se votara ninguna de las soluciones. Vamos a ver cómo lo resolvemos.

Uno de los temas que ha planteado el señor Diputado Garino en su reclamo tiene que ver con los Hogares Ser y Piedras. Pero también habla de la situación patrimonial y financiera del Instituto Nacional de Ciegos General Artigas, y dice que pidió informe de la Auditoría Interna de la Nación en agosto de 2012. ¿Está la delegación en condiciones de contestar ese tema?

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- Ya que la Directora Bagnato puede dar alguna opinión, preferiríamos venir con material e, inclusive, con el propio Director del Instituto.

(Se suspende la versión taquigráfica)

SEÑORA PRESIDENTA.- Por lo tanto, las solicitudes del Diputado Garino -la visita del INAU por violación de derechos humanos en los hogares; todo lo que tiene que ver con Compromiso Educativo; y la situación patrimonial y financiera- conformarán el orden del día de la sesión de Comisión a la cual el Ministro de Desarrollo Social asistirá con las autoridades correspondientes.

SEÑOR GARINO GRUSS.- Ya que se manejó el 9 o el 10 de diciembre como fecha certera para los planes del Programa Compromiso Educativo, sería bueno que nos enviaran eso por escrito.

SEÑOR MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL.- Es un capítulo de la evaluación general que podemos enviar perfectamente a partir del 10 de diciembre.

SEÑOR GARINO GRUSS.- Ese punto quedaría bastante cubierto con ese informe que en menos de un mes ya estará pronto. Con respecto a los otros dos puntos, me gustaría saber si nos podemos comprometer a fijar una fecha.

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿Están de acuerdo en que sea el 12 de diciembre?

(Apoyados)

——Entonces, quedamos así y pedimos disculpas al señor Diputado Garino Gruss, que hace tiempo está esperando esa información y cursó una carta el 27 de agosto.

SEÑORA MATIAUDA.- Yo vine a escuchar un tema puntual que me interesa muchísimo y no me quedó claro qué sucedió. Me gustaría saber qué dice la nota que la Comisión cursó al señor Ministro para la concurrencia del día de hoy.

SEÑORA PRESIDENTA.- La nota dice así: "La Comisión Especial de Población y Desarrollo Social acordó invitar a usted atendiendo la solicitud presentada por la señora Representante Ana Lía Piñeyrúa, con el fin de informar sobre los resultados del estudio 'Atlas Sociodemográfico y de Desigualdad en el Uruguay'. Asimismo comunicamos que

ha sido invitada, para participar de la reunión, la señora Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística, Economista Laura Nalbarte.- También para recabar información con respecto a declaraciones relativas a la solicitud de suspender el retiro de indigentes de la calle por falta de infraestructura para alojarlos. Del mismo modo, sobre la declaración del señor Director del Instituto Nacional de la Juventud en oportunidad de realizarse la corre caminata para abogar en contra de la rebaja en la edad de imputabilidad.- La reunión fue acordada para el día jueves 3 de octubre [...]".

SEÑORA MATIAUDA.- Señora Presidenta: realmente me queda la duda de si usted en el curso de la nota no tomó en cuenta lo que le había pedido el señor Diputado o fue un horror. Digo esto porque he corrido compromisos que ya tenía para venir a escuchar sobre un tema que pensé que estaba en discusión. No sé de dónde parte este horror o error, si de parte de la Presidencia o de los señores Diputados.

SEÑORA PRESIDENTA.- Leímos la versión taquigráfica, resolvimos con el señor Diputado Garino Gruss dar solución a los temas por los cuales él solicitó la presencia del INAU y de las autoridades del Ministerio, y acordamos que tendríamos la reunión por esos temas el día 12 de diciembre.

SEÑOR GARINO GRUSS.- Dejo la constancia de que me voy bastante disconforme, porque hice la solicitud en agosto, y lo hice por escrito para evitar suspicacias, sorpresas. Todo lo que yo pretendía tratar hoy está en la nota que envié a la Comisión para tratarlo posteriormente; planteé temas de derechos humanos y hubo una demora de meses. Me voy sorprendido y disgustado con la forma de trabajar de esta Comisión.

SEÑOR PEREIRA.- La señora Diputada Matiauda preguntó si esto había sido un error de la Comisión o de la Presidencia, y como integrante de la Comisión, dada la lectura de la versión taquigráfica por parte de la Secretaría, creo que todos debemos hacernos cargo de lo que resolvimos, y lo que resolvimos fue invitar al Ministro por determinados temas. La situación que tenemos ahora es que hay otros temas planteados para los cuales se quiere convocar a los compañeros del Ministerio, y viendo la agenda que plantea, con total derecho, el Diputado Garino Gruss, lo más lógico sería que pudiéramos acceder a esa información con la calidad que requiere este Parlamento, esto es: con toda la información arriba de la mesa. Por lo tanto, para el primer punto, lo mejor es que las autoridades del Mides puedan venir acompañadas de quienes están a cargo del INAU y del Sirpa, y para el asunto relativo al Instituto de Ciegos, que pueda venir el Director respectivo con toda la información, junto con la Directora Bagnato. De esa manera, este Parlamento tendrá la mejor información, a fin de dar cuenta de los temas que el señor Diputado, con total derecho, entiende que debemos debatir.

En síntesis, tenemos el compromiso de reunirnos en una fecha ya acordada con el Ministro, en la que van a estar presentes todas las autoridades que deben estar para que esta Comisión tenga la mejor información posible sobre la mesa a fin de analizar ambos temas. Por lo tanto, para mí es un tema laudado.

SEÑOR ABDALA.- Con el espíritu constructivo que mayormente podamos tener y con el afán de colaborar, en honor a la verdad, quiero decir que la versión que acaba de dar el señor Diputado Garino Gruss es esencialmente la correcta. Es decir, nosotros mismos planteamos un tema con respecto al cual pretendíamos consultar en el día de hoy al señor Ministro Olesker, que involucra al Instituto de la Juventud -que es un órgano que depende del Ministerio de Desarrollo Social- y que tiene que ver con una actividad que se convocó oportunamente, denominada algo así como "Ser joven no es delito". Se trata de una correcaminata de la cual el señor Ministro formó parte, que nos deja enormes dudas desde el punto de vista de la procedencia y de la legitimidad en cuanto allí pareció

tomarse partido con relación a una posición determinada en el contexto de una convocatoria pública, popular y electoral que está planteada para el mes de octubre del próximo año, como todos sabemos, que es un plebiscito para una reforma de la Constitución.

No insistimos hasta el momento -ni lo haremos ahora- en el afán de que el Ministro nos respondiera sobre eso, entre otras cosas, porque el Partido Nacional quiso privilegiar y dar prioridad a los temas que en su nombre planteó y llevó adelante la señora Diputada Ana Lía Piñeyrúa; pero si bien no estuve presente en el momento de la lectura de la versión taquigráfica -tuve que ausentarme por razones personales algo desgraciadas, ya que debí acompañar el sepelio de un ser querido-, quiero decir que cuando todo esto se planteó, simplemente fuimos agregando temas a la convocatoria y no hubo ninguna segmentación. Es decir, que después el tiempo sea tirano y no nos permita -es lo que nos ha sucedido hoy- agotar la agenda, me parece que es algo que está en la naturaleza de las cosas y perfectamente se puede coordinar una nueva comparecencia del señor Ministro para agotar los temas. En ningún momento se dijo que el tema se agotaba en lo que hasta ahora se ha analizado y deliberado en el ámbito de esta Comisión. Todos los temas estaban incorporados a la convocatoria del señor Ministro. Si después la Mesa, la presidencia o la secretaría, por alguna razón que se podrá explicar, entendió que había que incorporar unos temas y otros no, sus razones tendrá, pero esa no fue la voluntad de la Comisión ni lo que formalmente la Comisión decidió.

Creo que podemos laudar esto, simplemente, comprometiendo al señor Ministro a que concurra a este ámbito otra vez, lo más rápido que se pueda -se plantea el día 12 de diciembre-, para hablar de todos los temas.

En todo caso, aprovecho -en función del tema que me inquietaba- para plantear que tal vez sería conveniente que en la próxima reunión el señor Ministro comparezca con el Director del INJU para conocer detalles de esa correcaminata que, reitero, por lo menos, tiene un costado polémico más allá del tema de fondo. En ese sentido, capaz que coincido con el señor Ministro en la posición de fondo en cuanto al tema de la imputabilidad, que no es lo que está en cuestión sino lo que tiene que ver con la participación de los organismos y de las instituciones en debates políticos que se supone que les son ajenos, por supuesto que no a los titulares de las instituciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradecemos mucho su comprensión al señor Diputado Abdala. Incorporaremos para la próxima reunión el tema que plantea. Le advierto que se hicieron aclaraciones sobre la versión taquigráfica, la que el señor Diputado podrá leer cuando la reciba.

La Mesa agradece la presencia del señor Ministro y de sus asesores. Lamentamos no haber podido abordar otros temas.

Se levanta la reunión.

≠